Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 369

Initiatiefnota van het lid Bruins Slot: «Vrijwilligers zijn kampioenen»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inhoudsopgave

kst-34369-2
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

1. Inleiding

De vrijwillige inzet van de miljoenen vrijwilligers in onze samenleving is van groot belang. Sportverenigingen, culturele en maatschappelijke organisaties, maar ook scholen en kleinschalige initiatieven zouden vaak niet mogelijk zijn zonder deze vrijwillige inzet. De meerwaarde hiervan is ook meerdere malen met onderzoeksmateriaal onderbouwd; een samenleving die investeert in maatschappelijk weefsel blijkt in sociaal, economisch en in democratisch opzicht beter te functioneren dan een sterk geïndividualiseerde of verstatelijkte samenleving.[1] De indiener is daarom van mening dat een sterke samenleving moet worden nagestreefd, waarin iedereen een taak heeft en waarin niet voorop staat wat je van de overheid ontvangt, maar wat je aan de samenleving bijdraagt. Vrijwillige inzet – voor bijvoorbeeld de lokale sportvereniging, het dorpshuis, de scouting enzovoorts – is bij uitstek (hoewel niet uitsluitend) een invulling van het streven naar een sterkere samenleving.

Voor de indiener geldt dat vrijwillige inzet van onderop komt en nooit gezien mag worden als verlengstuk van de overheid. De overheid is juist dienstbaar aan de samenleving, waarbij van de overheid verwacht wordt dat zij de publieke voorwaarden schept die burgers in staat stellen om zich te ontplooien en hun verantwoordelijkheid te beleven.[2] Vanuit deze gedachte moet de overheid bij tijd en wijle kritisch bekijken of zij deze publieke voorwaarden nog voldoende schept. En alhoewel beleid gericht op vrijwilligers en vrijwillige inzet in de eerste plaats op lokaal niveau gevoerd moet worden, is ook beleid op nationaal niveau van invloed.

Op nationaal niveau worden veel randvoorwaarden geschapen, die bepalen of er ruimte is voor het bevorderen van de deelname van vrijwilligers en vrijwilligerswerk. Met deze initiatiefnota doet de indiener meerdere voorstellen om dit te bevorderen. Deze voorstellen haken aan bij het programma «goed geregeld», waarin de regering onderzoek doet naar knellende regels waar burgerinitiatieven en vrijwilligerswerk in de praktijk mee worden geconfronteerd.

Deze initiatiefnota is in samenwerking tot stand gekomen met de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (NOV), NOC*NSF en Scouting Nederland. Zonder de input van deze organisaties zou deze notitie niet mogelijk zijn geweest. De indiener is ze veel dank verschuldigd voor de deskundigheid die ze geleverd hebben.

Hanke Bruins Slot
Woordvoerder Gezondheidszorg en Sport
CDA Tweede Kamerfractie

[1] R.D. Putnam, «Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community» (New York 2000) en Th. Skocpol, «Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civil Life» (Oklahoma 2003).
[2] Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, «Op zoek naar de kracht van de samenleving» (2011), p.48.

2. Uitgangspunten

2.1 Achtergrond

De Nederlandse samenleving mag zich gelukkig prijzen met zeer actieve en betrokken burgers. De tweejaarlijkse studie «De sociale staat van Nederland» van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat iedere keer zien dat Nederland samen met Denemarken en Noorwegen internationaal vooroploopt als het gaat om het lidmaatschap van één of meerdere organisaties. Nederland staat bovendien traditioneel gezien internationaal hoog in de lijstjes met aantal actieve vrijwilligers (zie tabel 1).[3]

Tabel 1: Vrijwilligers in Europa volgens drie enquêtes, 1981–2003 (in procenten van de bevolking; SCP 2007)

	EVS				andere onderzoeken	
	1981	1990	1999/'00	trend	ISSP'98	ESS»02/'03
Zweden	19	22	33	+	49	35
Denemarken	16	13	21	+	33	28
West-Duitsland	17	14	8	–	29	26
Nederland	**19**	**22**	**32**	**+**	**51**	**29**
België	18	19	22	0	.	23
Frankrijk	15	16	14	0	58	19
Italië	14	13	17	0	24	5
Spanje	18	7	9	–	22	7
Ierland	18	17	15	0	33	16
Groot-Brittannië	16	13	36	+	37	23

Sport en onderwijs zijn de twee sectoren waar veruit de meeste vrijwilligers actief zijn. Verder is er een grote diversiteit aan organisaties die met vrijwilligers werken (zie grafiek 1).[4]

Grafiek 1: Vrijwilligerswerk naar organisatie, 2012/2013 (CBS 2015)

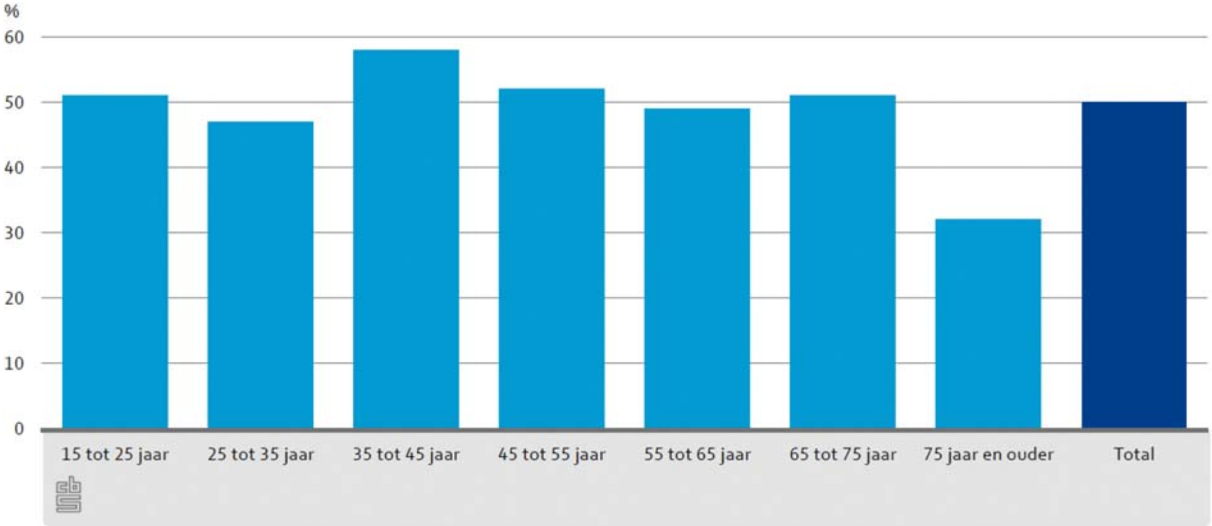


Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder doet aan vrijwilligerswerk. Het aandeel vrijwilligers is het hoogst onder 35- tot 45-jarigen (zie grafiek 2). Voornaamste verklaring hiervoor is dat deze leeftijdsgroep vaak schoolgaande kinderen heeft en daarom zeer actief is op scholen. Mensen boven de 55 jaar zijn juist meer te vinden op

[3] SCP, «Toekomstverkenning van vrijwillige inzet 2015» (2007), p. 33
[4] CBS, «Wie doet vrijwilligerswerk?» (april 2015)

het gebied van verzorging, kerk en culturele activiteiten. Jonge vrijwilligers zijn vooral actief in jeugdorganisaties.[5]

Grafiek 2: Aandeel vrijwilligers naar leeftijd, 2012/2013 (CBS 2015)



Uit de cijfers blijkt wel dat de inzet van vrijwilligers verandert. Aan de ene kant is er een groei van het aantal mensen dat minimaal eens per jaar aan vrijwilligerswerk doet. Aan de andere kant is er een lichte daling te zien van aantal mensen die structureel vrijwilligerswerk doet, wat ook blijkt uit een daling van het gemiddeld aantal uren dat aan vrijwillige inzet per week wordt besteed.[6] De verwachting is volgens meerdere studies dat het aantal vrijwilligers de komende jaren ongeveer gelijk zal blijven. Aan de ene kant zou de ontkerkelijking een negatief effect hebben op de bereidheid om vrijwilligerswerk te doen. Aan de andere kant heeft de stijging van het opleidingspeil weer een positief effect.

2.2 Bedreigingen

Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft in haar toekomstverkenning vrijwillige inzet uit 2007 de bedreigingen van de «civil society» geschetst. Van buitenaf wordt deze sfeer bedreigd door overheid en de markt, en van binnenuit door de professionalisering en verzakelijking van non-profitorganisaties (die veelal zijn voortgekomen uit vrijwillige initiatieven van burgers) en door een gebrek aan betrokkenheid van de burgers.[7] De (rijks)overheid kan niet aan al deze ontwikkelingen iets doen, maar kritisch kijken naar de eigen rol kan helpen. Op twee punten moet daarom vanuit de overheid kritisch gekeken worden naar het eigen beleid waar vrijwilligers mee te maken krijgen: het risico van instrumentalisme en onnodige regeldruk.

2.3 Tegengaan van instrumentalisme

Het primaat van de samenleving betekent dat de overheid vrijwilligers nooit mag zien als instrument van overheidsbeleid. De terreinen waarop vrijwillige inzet gepleegd wordt zijn zeer divers en ontstaan doorgaans van onderop. Toch lijkt het erop dat steeds vaker een beroep wordt

---

[5] CBS, «Wie doet vrijwilligerswerk?», p. 5
[6] prof.dr. René Bekkers, prof.dr. Theo Schuyt en drs. Barbara Gouwenberg (red.), «Geven in Nederland, giften, nalatenschappen, sponsoring en vrijwilligerswerk» (2015).
[7] SCP, «Toekomstverkenning van vrijwillige inzet 2015» (2007), p. 68

gedaan op vrijwilligers.[8] Dit houdt het gevaar in dat burgers worden voorgesteld als objecten en instrumenten van beleid. De overheid moet zich bewust zijn van de risico's van dit soort instrumentalisme, niet in de laatste plaats, omdat het de intrinsieke motivatie van vrijwilligers bedreigt.

2.4 Verminderen regeldruk

In het verlengde van het risico van instrumentalisme blijft onnodige regeldruk in de praktijk knellend voor burgerinitiatieven en vrijwilligerswerk. Meerdere organisaties voor vrijwilligerswerk hebben aangegeven met steeds meer regeldruk te maken te krijgen. Uit een recente inventarisatie in het kader van het programma «goed geregeld» blijkt dat men op allerlei plekken in de wet- en regelgeving belemmeringen ziet.[9] In de volgende hoofdstukken zullen aanbevelingen gedaan worden om zowel de huidige belemmeringen weg te nemen, maar ook om dergelijke belemmeringen in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen.

3. Knelpunten en verbetervoorstellen

3.1 Maatschappelijke stage

De indiener betreurt het dat de verplichte maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs is afgeschaft, en dat het bijbehorende budget daarbij ook is verdwenen. De overheid heeft zich hierbij niet van haar meest betrouwbare kant laten zien door vlak na invoering van de verplichting, deze alweer af te schaffen. De maatschappelijke stage kon zich binnen korte tijd verheugen op een groot draagvlak onder leerlingen, ouders, scholen en maatschappelijke organisaties.[10] Jongeren komen hiermee op jonge leeftijd in aanraking met vrijwilligerswerk, waar een aanzienlijk aantal ook bij de betreffende maatschappelijke instelling betrokken blijft. Onderzoeken laten zien dat 30 tot 40 procent van de jongeren na de stage vrijwilligerswerk willen (blijven) doen.[11] Uit diverse studies blijkt bovendien dat de maatschappelijke stage positieve effecten heeft op academisch- (bijv. schoolmotivatie), persoonlijk (bijv. zelfvertrouwen), sociaal- (bijv. hoe je aankijkt tegen verschillende groepen in de samenleving) en maatschappelijk-gerelateerde uitkomsten (bijv. het gaan doen of blijven doen van vrijwilligerswerk).[12] Gelukkig hebben veel gemeenten wel de meerwaarde van de maatschappelijke stage ingezien en daarom zelf de handschoen opgepakt. Dat neemt echter niet weg dat nog verder gestimuleerd kan worden om deel te nemen aan een maatschappelijke stage. Een goed voorbeeld hiervan is de bacheloropleiding geneeskunde van de Erasmus Universiteit. Via decentrale selectie krijgen daar studenten, die door middel van het doen van vrijwilligerswerk hebben

---

[8] SCP, «De sociale staat van Nederland» (december 2013) p. 193

[9] Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 362, nr.230

[10] Uit het onderzoek van het Eenvandaag Jongerenpanel over de maatschappelijke stage blijkt bijvoorbeeld dat van alle scholieren die een maatschappelijke stage hebben gelopen 68% dit als een waardevolle ervaring beoordeelt.

[11] Robbert Smeets en Guido Rijninkens, «Kwantitatief onderzoek naar ervaring maatschappelijke Stage Maastricht» (september 2015) laat zien dat 36% van de respondenten aangeeft na de maatschappelijke stage vrijwilligerswerk wil doen. Uit het Eenvandaag Jongerenpanel blijkt dat ruim één op vijf (21%) scholieren na de stage nog vrijwilligerswerk blijft doen, en nog eens 21% dat overweegt te doen.

[12] Anne van Goethem, «Me. Myself, and my Community, Antecedents, Processes, and Effects of Adolescent Volunteering» (Universiteit Utrecht, 2013), p. 129.

aangetoond er een schepje bovenop te willen doen, voorrang bij de toegang tot de opleiding.[13]

> *Aanbeveling 1:*
> *Onderzoek mogelijkheden om deelname aan maatschappelijke stages te stimuleren. Zo zou onderzocht kunnen worden of leerlingen die een stage doorlopen hebben een aantekening op hun diploma kunnen krijgen, zodat dit voor toekomstige sollicitaties meerwaarde kan hebben. Een andere optie is dat leerlingen vooruitlopend op hun studie alvast enkele studiepunten kunnen verzamelen, of vaker voorrang kunnen krijgen bij studies die aan enige vorm van selectie aan de poort doen.*

3.2 Vrijwilligerswerk naast een uitkering

Mensen met een WW-uitkering willen graag hun bijdrage leveren aan de samenleving en hebben de mogelijkheid vrijwilligerswerk te doen. Er zijn met de recente wijziging van het beleid stringente voorwaarden aan organisaties verbonden, waaronder het rigide standpunt dat alleen ANBI's (Algemeen Nut Beogende Instellingen) en SBBI's (Sociaal Belang Behartigende Instelling) vrijwilligersorganisaties zouden zijn. Dit probleem is wederom pregnant zichtbaar geworden tijdens de start van de Tour de France in Utrecht, waar aanvankelijk mensen met een WW-uitkering geen vrijwilligerswerk mochten doen. Volgens de regels van het UWV is dit sportevenement immers geen vrijwilligersorganisatie. Later is dit besluit teruggedraaid, maar het kenmerkt de rigiditeit van de kaders. Een ander voorbeeld is het bericht dat een vrijwilliger met een WW-uitkering in Steenbergen geen toestemming van het UWV kreeg om met een buurtbus voor de lokale buurtbusvereniging te rijden.[14] Onlangs is de Regeling vrijwilligerswerk in de WW in werking getreden.[15] Doel van deze Regeling was om WW-gerechtigden meer mogelijkheden te geven voor het verrichten van vrijwilligerswerk met behoud van de WW-uitkering. De regeling wordt echter beperkt tot organisaties met een ANBI- of SBBI-status. Dat maakt dat vrijwilligerswerk voor een ander type organisatie wel gevolgen kan hebben voor de uitkering.

> *Aanbeveling 2:*
> *Voeg aan de regeling vrijwilligerswerk in de WW een lijst toe met categorieën organisaties dan wel evenementen die wel vrijwilligerswerk zijn, maar niet de status van ANBI of SBBI hebben.*

3.3 Werknemersvrijwilligerswerk

Ook werkgevers kunnen een rol spelen in het faciliteren van vrijwilligerswerk door hun werknemers. Uit onderzoek van ING blijkt dat zeven op de tien Nederlanders in loondienst het belangrijk vindt om zich in te zetten voor de samenleving. Als hun werkgever dit mogelijk zou maken, zou een derde van de Nederlanders die nu geen vrijwilligerswerk doen, wel als vrijwilliger aan de slag gaan.[16] Of het aantal echt zo groot is, valt te bezien

[13] Bij de bacheloropleiding geneeskunde van de Erasmus Universiteit wordt bijvoorbeeld via decentrale selectie gezocht naar studenten die er een schepje bovenop willen doen. Uit ervaring blijkt dat leerlingen die weliswaar gemiddeld minder dan een 8 op hun diploma hebben, maar wel al jaren aan vrijwilligerswerk doen, het bijna net zo goed doen als de 8-plussers. Zie: «Selectie aan de poort; zinvol of onzin?», in: OnderwijsInnovatie (juni 2011).

[14] BN De Stem, 12 februari 2014. Zie ook Kamervragen, Handelingen TK 2013–2014, nr.1594

[15] Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 december 2014, 2014–0000185641, tot vaststelling van de Regeling vrijwilligerswerk in de Werkloosheidswet (Regeling vrijwilligerswerk in de WW).

[16] http://www.volkskrant.nl/economie/nederlanders-willen-vrijwilligerswerk-doen-onder-werktijd~a3095363/

maar dát bedrijven een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van het aantal vrijwilligers is duidelijk. De populariteit van de actie NLdoet, waarbij in 2014 een recordaantal van 325.000 Nederlanders actief zijn geweest bij meer dan 8.600 klussen, laat zien dat het animo aanwezig is.

Er zijn meer goede voorbeelden van werkgevers die invulling geven aan maatschappelijk ondernemen door hun werknemers te stimuleren om vrijwilligerswerk te doen. Bijvoorbeeld door bij sollicitaties en carrièrestappen rekening te houden met het vrijwilligerswerk van (nieuwe) medewerkers, maar ook door een actief vrijwilligersbeleid op te zetten en daarbij bemiddeling en begeleiding te bieden. Soms wordt ook incidenteel een dag geregeld waarbij men zich inzet voor een goed doel, of wordt zelfs jaarlijks een projectweek georganiseerd. Hierbij is veel te winnen voor werkgevers: vrijwilligerswerk is een vorm van teambuilding, het bedrijf krijgt er een positief imago van en werknemers krijgen de gelegenheid om zichzelf te ontwikkelen.

> *Aanbeveling 3:*
> *Maak het aantrekkelijk voor bedrijven om een actieve bijdrage aan de samenleving te leveren door werkgevers en werknemers het voordeel in te laten zien van het doen van vrijwilligerswerk. Zorg er voor dat het thema op de agenda komt van VNO-NCW en MKB-Nederland. Deel best-practices om werkgevers bewust te maken van de mogelijkheden die er zijn om vrijwilligerswerk onderdeel te laten zijn van het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.*

3.4 Inbreng van tijd en kennis in eigeninkomstennorm

Bij verschillende subsidietrajecten wordt gevraagd om een eigen bijdrage. Voorbeeld hiervan zijn vrijwilligersorganisaties in het cultureel vastgoed die een aanvraag doen voor een instandhoudingssubsidie voor een (rijks)monument (BRIM-regeling). Binnen deze regeling is de afspraak dat de helft van de kosten door de organisatie zelf betaald worden. Deze organisaties hebben in de regel echter weinig eigen vermogen, omdat alles besteed wordt aan de maatschappelijke doelstelling. Vaak is er ook sprake van een monument dat moeilijk te gelde gemaakt kan worden, zoals kerkgebouwen.

Eerder is op dit punt een motie ingediend met het verzoek om een onderzoek uit te voeren naar de (financiële) inzet en waardering van vrijwilligers op het terrein van de monumentenzorg in relatie tot andere sectoren. De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat er mogelijkheden zijn om de inzet van vrijwilligers mee te nemen in subsidieregelingen, zoals het voorbeeld van het *Mienskipsfûns* in Fryslân laat zien.[17] De Minister heeft een vervolgonderzoek aangekondigd waarbij ze laat onderzoeken hoe de inzet van vrijwilligers in de cultuur- en erfgoedsector beter kan worden gewaardeerd, waarbij expliciet zowel het Brim als de Wet op het specifiek cultuurbeleid wordt betrokken.

> *Aanbeveling 4:*
> *De uitkomsten van het vervolgonderzoek worden afgewacht, maar voor de indiener staat vast dat voor organisaties die kunnen aantonen dat het instandhouden en restaureren van monumenten deels door vrijwilligers wordt gedaan, een lager percentage eigen inkomsten kan worden gevraagd.*

[17] Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 156, nr. 65

3.5 Versterken bestuurskracht verenigingen

Voor een vereniging is een goed bestuur van levensbelang voor het voortbestaan. Het is echter steeds moeilijker om voldoende goede mensen te vinden voor deze functies. Het aantal mensen dat aan vrijwilligerswerk doet, mag dan weliswaar niet afnemen, maar het aantal mensen dat de traditionele bestuurstaken op zich wil nemen, lijkt steeds minder te worden. Opvallend is echter dat bepaalde verenigingen wel voldoende bestuurders hebben.

> *Aanbeveling 5:*
> *Verzamel best practices van verenigingen om de succes- en faalfactoren te verzamelen voor het versterken van de bestuurskracht van verenigingen.*

3.6 Gratis Verklaring Omtrent Gedrag

Een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) is één van de maatregelen die een vereniging kan nemen om de kans op bijvoorbeeld seksuele intimidatie binnen de club te verkleinen. Zo geeft het meer zekerheid over het verleden van (nieuwe) trainers, coaches, begeleiders of verzorgers en het vermindert de kans dat personen, die eerder in de fout zijn gegaan, een functie bij de vereniging kunnen uitoefenen. Een vereniging kan hiermee ook duidelijk maken dat ze de veiligheid van de eigen leden serieus neemt.

Er zijn echter aan de VOG wel kosten verbonden, die voor veel vrijwilligersorganisaties niet zomaar op te brengen zijn.[18] Daarom komen sinds 2012 vrijwilligers die met minderjarigen of met mensen met een verstandelijke beperking werken in aanmerking voor een gratis VOG. Hiermee zijn echter lang niet alle vrijwilligersorganisaties geholpen. De eis dat de organisatie onder de koepelorganisaties NOC*NSF, Steunpunt KinderVakanties of Scouting Nederland moet vallen, is weliswaar per 2015 vervallen, maar dat maakt het aanbod nog steeds niet dekkend voor alle vrijwilligers die met minderjarigen werken. Er worden nog steeds knellende voorwaarden gesteld: de organisatie waar de vrijwilliger actief is moet een rechtspersoon zijn, geen winstoogmerk hebben en minimaal 70% van de werkzaamheden moet door vrijwilligerswerk worden uitgevoerd. Deze laatste voorwaarde betekent bijvoorbeeld dat scholen die met vrijwilligers werken in de tussenschoolse opvang, voor deze vrijwilligers geen gratis VOG kunnen aanvragen. Dit zijn wat de indiener betreft onnodig knellende voorwaarden en veroorzaakt een onwenselijke drempel om voor vrijwilligers die met minderjarigen werken een VOG aan te vragen.

> *Aanbeveling 6:*
> *Onderzoek de mogelijkheid om de VOG voor alle vrijwilligers die met minderjarigen werken gratis te maken, met zo weinig mogelijk knellende voorwaarden.*

3.7 Vrijwilligersvergoeding: maximaal uurtarief

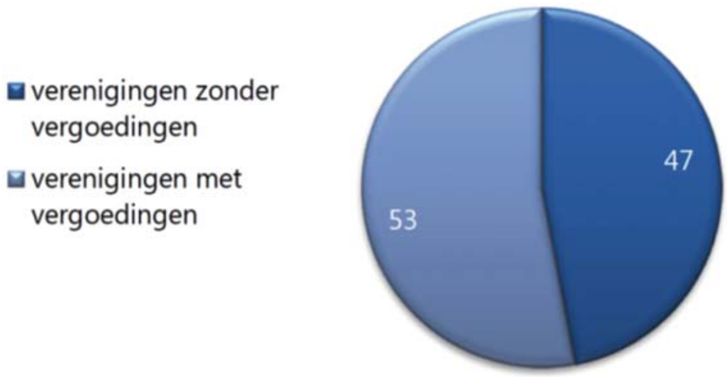
Vrijwillige inzet vindt in eerste plaats vanuit een intrinsieke motivatie plaats. Toch kunnen organisaties er voor kiezen om vrijwilligers tegemoet te komen om gemaakte onkosten te vergoeden. Hierbij kan gekozen worden uit ofwel het vergoeden van werkelijk gemaakte kosten, ofwel het geven van een forfaitaire vergoeding. Vooral in de sportsector wordt

[18] Uit de Miljoenennota voor 2016 blijkt dat deze kosten zullen stijgen van € 24,55 naar € 33,85 via internet en van € 30,05 naar € 41,35 via de gemeente.

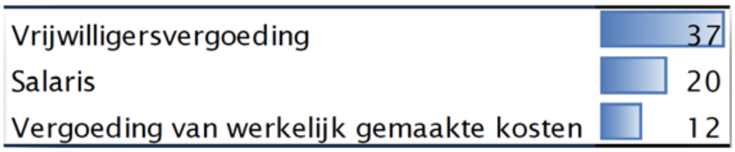
gebruik gemaakt van de forfaitaire vergoeding. Uit de recente sportaanbieders monitor van het NOC*NSF blijkt dat 37% van de sportverenigingen gebruik maakt van een vrijwilligersvergoeding en 12% werkelijk gemaakte kosten vergoed (zie grafieken 3 en 4).[19] Naast de sportsector wordt de vrijwilligersvergoeding vooral in het onderwijs gebruikt ten behoeve van vrijwilligers in de tussenschoolse opvang.

De Belastingdienst heeft voor de forfaitaire vergoeding maximale uurtarieven ingesteld om een duidelijke afgrenzing met beroepsmatige arbeid te geven. Momenteel worden maximale normbedragen per uur (€ 4,50 voor vrijwilligers ouder dan 23 jaar), per maand (€ 150) en per jaar (€ 1.500) gehanteerd. Als aan deze maximale normbedragen wordt voldaan, dan spreekt de Belastingdienst van geen-marktconforme beloning en is er geen loon- en inkomstenbelasting verschuldigd. Voor het vergoeden van werkelijk gemaakte kosten geldt geen limiet. Alle gemaakte kosten die kunnen worden aangetoond, kunnen worden vergoed zonder dat men belasting daarover is verschuldigd. Als de vergoeding van de werkelijk gemaakte en aangetoonde kosten boven de maximum normbedragen uitkomen, dient men de vergoeding wel op te geven aan de Belastingdienst. Deze vergoeding is echter alleen belast als niet kan worden aangetoond dat de vrijwilliger dit bedrag voor het vrijwilligerswerk heeft uitgegeven.

*Grafiek 3: sportverenigingen die werken met vergoedingen (NOC*NSF 2013)*



*Grafiek 4: Typen vergoedingen in sportverenigingen (NOC*NSF 2013)*



De hoogte van de maximumbedragen knelt inmiddels bij meerdere vrijwilligersorganisaties. Het maximumbedrag van € 4,50 per uur ligt al sinds 2007 vast en is sindsdien niet meer verhoogd. Onlangs is in een initiatiefnota al gepleit om dit maximumbedrag ten behoeve van vrijwilligers in de tussenschoolse opvang te verhogen naar € 5,30 per uur.[20] Uiteraard zou dit ook voor andere vrijwilligers moeten gelden.

Aanbeveling 7:

[19] NOC*NSF, «SportAanbiedersMonitor 2012, facts & figures» (2013)
[20] Initiatiefnota van het lid Rog over tussenschoolse opvang, Kamerstukken II 2015/16, 34 312 nr. 2.

Verzoek de Belastingdienst om te heroverwegen bij welk uurtarief voor vrijwilligers geen sprake is van een marktconforme vergoeding. Het minimumloon is tussen 2007 en 2016 gestegen met 17,2%. Het ligt in de reden om ook de vergoeding met terugwerkende kracht te indexeren met 17,2, waardoor die uitkomt op € 5,30.

Aanbeveling 8:
Verzoek de Belastingdienst om eens in de vijf jaar de maximumbedragen te heroverwegen. De huidige knelpunten met het maximum uurbedrag zijn immers ontstaan doordat acht jaar lang geen indexatie heeft plaatsgevonden. Om toekomstige problemen te voorkomen, zal periodiek opnieuw geëvalueerd moeten worden of de maximumbedragen nog juist zijn. Jaarlijkse indexatie leidt tot te veel onzekerheid en administratief gedoe, maar vijfjaarlijks moet mogelijk zijn.

3.8 Vrijwilligersvergoeding: versimpelen

Het bovenstaande laat zien dat de vrijwilligersvergoeding nodeloos ingewikkeld in de uitvoering geworden is. Er is grote roep vanuit de vrijwilligersorganisaties om het uurtarief af te schaffen en tot een minder administratief belastend systeem te komen. Ook het maandmaximum kan soms knellen. Als er bijvoorbeeld een toernooi of kampioenschap wordt georganiseerd, dan worden in korte tijd veel vrijwilligers ingezet die soms hoge kosten maken. Zo organiseert de KNHS tweemaal per jaar kampioenschappen, waarbij in meerdere weekenden in een maand onder andere vele vrijwillige juryleden, ringmeesters, technisch afgevaardigden, parcoursbouwers en secretariaat medewerkers uit het hele land naar Ermelo moeten rijden. Hierbij worden hoge kosten in korte tijd gemaakt, die de KNHS graag zou willen vergoeden, maar waarbij men al snel tegen het maandmaximum aanloopt. Een maximum per kwartaal zou hierbij meer ruimte geven.

Aanbeveling 9:
Onderzoek of voor vrijwilligers die zich inzetten voor activiteiten die een enkele keer (seizoensafhankelijk) plaatsvinden, een kwartaalmaximum ingesteld kan worden.

3.9 Vrijwilligersvergoeding: naast de bijstand

Mensen met een bijstandsuitkering mogen in principe vrijwilligerswerk doen. Er zijn echter wel regels aan verbonden. Mensen met een bijstandsuitkering mogen voor het vrijwilligerswerk een onkostenvergoeding krijgen. Het kan een vergoeding zijn van de werkelijk gemaakte en aangetoonde kosten of een vast bedrag dat niet hoger is dan € 95,– per maand en maximaal € 764,– per jaar. Alleen wanneer de gemeente beslist dat het vrijwilligerswerk toetreding tot de arbeidsmarkt bevordert mag een uitkeringsgerechtigde een vrijwilligersvergoeding ontvangen van de eerder in deze nota genoemde € 150,– per maand tot een maximum van € 1.500,– per jaar. Voor vrijwilligers met een andere uitkering dan een bijstandsuitkering is de maximale vergoeding die ze mogen ontvangen zonder gevolgen voor de hoogte van de uitkering altijd € 150 per maand en € 1.500 per jaar.

Dit onderscheid tussen mensen met verschillende uitkeringen stimuleert mensen met een bijstandsuitkering niet om vrijwilligerswerk te doen. Daarnaast is dit onderscheid in de hoogte van de vrijwilligersvergoeding tussen bijstandsgerechtigden in een (verplicht) re-integratietraject en een (verplichte) tegenprestatie vaak niet uit te leggen. Het is ook niet eerlijk dat binnen een en dezelfde vereniging de ene vrijwilliger meer vergoeding

kan krijgen dan de andere. Het onderscheid levert bovendien eerder een drempel op voor mensen met een bijstandsuitkering om vrijwilliger te blijven en te worden. De lagere vergoeding kan daarmee een ontmoediging zijn om vrijwilligerswerk te doen.

Het onderscheid tussen vrijwilligers met en zonder bijstandsuitkering is ooit ingesteld, omdat destijds het verschil tussen de hoogte van de bijstandsuitkering en het wettelijk minimumloon zeer klein was. Als daarnaast ook nog eens € 150 per maand «bijverdiend» kon worden, bleef er weinig motivatie meer over om actief op zoek te gaan naar een baan. Het verschil tussen werken en niet werken is sindsdien fors toegenomen. Hierdoor is de oorspronkelijke noodzaak tot beperking een minder geworden.

> *Aanbeveling 10:*
> *Verhoog de vrijwilligersvergoeding van € 95,– per maand en € 764,– per jaar voor bijstandsgerechtigde vrijwilligers naar het normaal gangbare niveau van € 150,– per maand en € 1.500,– per jaar.*

3.10 Kleine rechtspersonenregeling

Per 1 januari 2012 is de vrijstelling voor fondsenwervende activiteiten voor instellingen die geen ondernemer zijn ingeperkt.[21] Dit heeft tot het onbedoelde gevolg geleid dat diverse vrijwilligersorganisaties nu btw-plichtig zijn voor bepaalde activiteiten. Dit geldt onder andere voor de vele steunstichtingen, buurtverenigingen en kerkelijke gemeenten, die nu geconfronteerd worden met administratieve lasten van btw-administratie en periodieke aangifte.

> *Aanbeveling 11:*
> *Bekijk of de bestaande «kleine ondernemingsregeling» tot een «kleine rechtspersonenregeling» gewijzigd kan worden. In de fiscale agenda van april 2011 is deze wijziging al aangekondigd, maar hier is tot op de dag van vandaag niets mee gedaan. De indiener roept daarom op om deze wijziging zo spoedig mogelijk door te voeren.*

4. Verbetering in beleidsvorming

4.1 Coördinatie in beleidsvorming

Zoals hiervoor gesteld, moet de overheid kritisch naar zichzelf durven kijken of zij nog wel de juiste publieke randvoorwaarden schept waarbinnen burgers hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Daarbij gaat het niet alleen om de regels an sich, maar ook over de manier waarop beleid gevormd en gecoördineerd wordt. Momenteel is het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aangewezen als coördinerend ministerie voor vrijwilligerswerk. Dat houdt in dat VWS aanspreekpunt is voor regelingen die het vrijwilligerswerk raken, ook wanneer die regelingen door andere ministeries zijn gemaakt. Idee hierachter is dat vrijwilligerswerk binnen het welzijnsdomein valt.

De afgelopen jaren heeft voor VWS de nadruk echter vooral op de zorg gelegen, waarbij vrijwilligers alleen nog genoemd worden in de context van de uitvoering van zorgtaken. Toenemende druk van bezuinigingen en het veranderende karakter van de Wet maatschappelijke ondersteuning hebben hieraan bijgedragen. Vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties merken in toenemende mate dat hierdoor het Ministerie van VWS

[21] Besluit van 20 december 2011, BLKB 2011–2594M.

zich op een gelijkwaardige manier opstelt als de andere ministeries op wiens beleidsterrein vrijwilligers actief zijn.

Dit doet onvoldoende recht aan de diversiteit aan activiteiten waarin en terreinen waarop vrijwilligers zich bewegen. Voor belangenorganisaties is er daardoor geen duidelijk aanspreekpunt en voor regeringsbeleid brede thema's rond vrijwilligerswerk is er geen kartrekker of aanspreekpunt. Daarnaast bestaat hier bij uitstek het risico van instrumentalisme: als vrijwilligerswerk alleen door een «zorgbril» wordt bekeken, spitst het beleid zich er maar al te snel op toe om vrijwilligers in te zetten voor uitvoering van beleid.[22]

Een ministerie dat een duidelijke coördinerende rol speelt, moet uiteraard in eerste plaats zorgen voor een eenduidig beleid. Dat dit momenteel niet voldoende gebeurt, blijkt uit het feit dat vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties merken dat door verschillende ministeries en in verschillende regelingen velerlei omschrijvingen worden gebruikt voor «vrijwilliger» of «vrijwilligerswerk». Regelgeving rond loonbelasting, uitkeringen en arbeidsomstandigheden hanteren bijvoorbeeld allemaal een andere definitie van vrijwilliger, terwijl het vaak toch om dezelfde persoon gaat.[23] Door de verschillende omschrijvingen van het begrip vrijwilliger of vrijwilligerswerk weten vrijwilligers en organisaties eigenlijk nooit waar ze staan. De situatie van individuele vrijwilligers en organisaties zijn bepalend of een activiteit vrijwilligerswerk is en de vrijwilliger gebruik kan maken van de vrijwilligersregelingen. Daarnaast kan het ook verwarring opleveren als in de ene regeling sprake is van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties, terwijl dat in een andere regeling ineens niet meer het geval is.

Aanbeveling 12:
Maak van het Ministerie van BZK het coördinerende ministerie voor beleid dat betrekking heeft op vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Coördinatie van beleid dat vrijwilligers raakt moet bij een ministerie neergelegd worden dat zich kan inzetten voor het bredere belang van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties voor de maatschappij, ongeacht het thema. Mede door de decentralisaties van afgelopen jaren liggen vrijwel alle beleidsterreinen op dit vlak bij gemeenten. Het is daarom logisch om op rijksniveau de coördinerende rol bij het Ministerie van BZK te beleggen. De coördinerende rol moet in eerste plaats voor meer eenduidigheid in wet- en regelgeving zorgen.

[22] Zo heeft de regering aangekondigd dat in het kader van de «Agenda Informele zorg en Ondersteuning voor de Toekomst» een werkgroep zal gaan uitwerken wat het «vrijwilligerswerk nieuwe stijl» zal gaan inhouden. Een dergelijke benadering miskent de diversiteit van vrijwilligerswerk en draagt het risico met zich mee dat er vanuit het hokje «zorg» met oogkleppen naar «de» vrijwilliger gekeken wordt.

[23] In de wet op de loonbelasting wordt onder een vrijwilliger verstaan degene die niet bij wijze van beroep arbeid verricht voor een ANBI, een sportorganisatie of organisatie die niet vennootschapsbelastingplichtig is of daarvan is vrijgesteld. Voor het behouden van een uitkering moet het vrijwilligerswerk volgens de UWV voldoen aan werk dat gedaan wordt voor een ANBI of SBBI, dat langer dan een jaar door uitsluitend vrijwilligers wordt gedaan en waarvoor de vergoeding niet hoger is dan de maximale vrijwilligersvergoeding. In de Arbo-wet, Arbeidstijdenwet en arbeidstijdenbesluit wordt daarentegen onder een vrijwilliger verstaan: een persoon die niet beroepshalve en op vrijwillige basis werkzaamheden verricht voor een organisatie of instelling die niet is onderworpen aan de vennootschapsbelasting of voor een sportorganisatie, zonder dat hij daarvoor een reële arbeidsbeloning ontvangt.

4.2 Vrijwilligerstoets

Het wegnemen van regeldruk heeft de voortdurende aandacht van de overheid. Het voorkomen van onnodige regeldruk voor vrijwilligers en organisaties kan echter veel moeite en irritatie vermijden. Vrijwilligerswerk vindt plaats in de haarvaten van de samenleving met als gevolg dat vrijwilligers met veel verschillende regels te maken hebben, ook als die op het eerste gezicht niets met vrijwilligers te maken hebben. Het gaat hierbij enerzijds om de impact van de regels zelf, die voor (kleine) vrijwilligersorganisaties soms vergaande consequenties kunnen hebben. Anderzijds gaat het ook om de soms snel wijzigende wet- en regelgeving, waardoor een behoorlijk beroep gedaan wordt op vrijwilligersorganisaties om up-to-date te blijven met alle wetswijzigingen die op hen van toepassing zijn. Voorbeeld hiervan is de nieuwe Wet werk en zekerheid (Wwz), waarbij het nog maar mogelijk is om voor twee jaar achter elkaar tijdelijke contracten aan te bieden, waarna een periode van zes maanden zonder contract moet volgen. Dit pakt vervelend uit voor de vele trainers, coaches, dirigenten en regisseurs voor het amateurtoneel die onder de oude wetgeving slechts drie maanden zonder contract hoefden te blijven. Dat is ongeveer de zomerperiode waarin vaak geen activiteiten zijn. Het is nooit de bedoeling om mensen een vast contract te bieden in deze gevallen, maar daar worden vrijwilligersorganisaties nu wel toe gedwongen. Een tweede voorbeeld zijn de Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI), die sinds kort verplicht zijn om een verkort jaarverslag te publiceren. Dit is een vorm van verantwoording, die zeker voor relatief kleine subsidies onnodig belastend is.

De regering heeft al aangegeven te bezien of vrijwilligers binnen de aanpak van regeldruk voor burgers als aparte doelgroep kunnen worden aangemerkt. Hierbij zal bij het bepalen van regeldrukeffecten van maatregelen voor burgers, expliciet worden gekeken naar de effecten voor vrijwilligers en maatschappelijke initiatiefnemers.[24]

> *Aanbeveling 13:*
> *Stel een toets bij wet- en regelgeving in, expliciet gericht op vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Dit kan veel onnodige regeldruk voorkomen. Momenteel worden door de verplichting om bij een wetsvoorstel in de memorie van toelichting op te nemen wat de administratieve lasten van het voorstel zijn, zowel ambtenaren als Kamerleden gestimuleerd om hier kritisch naar te kijken. Een toets, specifiek gericht op de gevolgen voor vrijwilligers, kan hetzelfde effect hebben. Dit hoeft geen uitgebreide effectrapportage te zijn.*

4.3 Vrijwilligersbeleid op gemeentelijk niveau

De ondersteuning van vrijwilligers door gemeenten is onderdeel van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Het aantal gemeenten dat expliciet vrijwilligerswerkbeleid voert lijkt echter af te nemen. Daar waar in 2009 en 2010 nog meer dan 95% van de gemeenten een specifiek beleid voerde op vrijwilligers[25], lijkt dat inmiddels teruggelopen te zijn tot rond de driekwart van de gemeenten.[26] Het is nu zaak om samen met gemeenten het vrijwilligersbeleid een nieuwe impuls te geven.

---

[24] Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 362, nr.230

[25] Terpstra e.a., «Tweemeting gemeentelijk vrijwilligerswerkbeleid», Movisie (2011).

[26] Nederlandse Organisatie van Vrijwilligers «de branche in beeld» (www.nov.nl/netwerken/centrales/verslag-novi-bijeenkomst-toekomstvisie)

Een nieuwe impuls kan onder andere gegeven worden door afspraken te maken over het verminderen van regeldruk bij de aanvraag van subsidies bij fondsen en/of de gemeente. Al in 2009 heeft de VNG een model Algemene Subsidie Verordening uitgegeven.[27] Hierin is voorgesteld dat subsidies tot € 5.000,– direct kunnen worden vastgesteld en niet verantwoord hoeven te worden. Voor vrijwilligersorganisaties die voor mindere bedragen subsidie vragen scheelt dit veel administratieve rompslomp. Echter veel gemeenten hebben deze modelverordening nog niet overgenomen.

Aanbeveling 14:
De Minister van BZK zou als coördinerend Minister in overleg met de VNG een convenant of bestuurlijk akkoord moeten afsluiten om gezamenlijk een nieuwe impuls aan lokaal vrijwilligersbeleid te geven. Daarnaast zouden bijvoorbeeld afspraken gemaakt kunnen worden om te stimuleren dat meer gemeenten gebruik maken van de Algemene Subsidie Verordening van de VNG.

5. Financiën

De voorstellen die in deze nota worden voorgesteld hebben geen budgettair beslag. De aanbevelingen zijn gericht op het stimuleren om vrijwilligerswerk te gaan doen (aanbevelingen 1, 3, 5 en 10), het wegnemen van onnodige juridische obstakels (aanbevelingen 2, 9 en 11) en het verbeteren van beleidsvorming (aanbevelingen 8, 12, 13 en 14). Op een drietal aanbevelingen gaat de initiatiefnemer in deze paragraaf specifiek in.

Aanbeveling 4: Lagere eigen inkomstennorm bij subsidieaanvragen

Met deze aanbeveling wordt voorgesteld om er voor te zorgen dat organisaties die met vrijwilligers werken, bij subsidieaanvragen (zoals het BRIM) met een lagere eigeninkomstennorm kunnen werken. In het geval dat bijvoorbeeld niet 50%, maar 40% van de totale kosten zelf opgebracht moeten worden, kan dit betekenen dat bij deze aanvraag meer subsidie toegekend zal moeten worden. Dit betekent echter niet automatisch dat het macrobudget van de regeling omhoog hoeft. Het aantal toekenningen hoeft ook niet omlaag, aangezien in de huidige BRIM-periode een onderuitputting van de regeling verwacht wordt.[28]

Aanbeveling 6: Onderzoek naar mogelijkheden gratis VOG

Met deze aanbeveling wordt voorgesteld om te onderzoeken op welke wijze de VOG voor alle vrijwilligers die met minderjarigen werken gratis gemaakt kan worden, met zo min mogelijk knellende regels. Voor de financiering hiervan kan eventueel worden bekeken of dit opgevangen kan worden door verhoging van de prijs van de VOG voor overige organisaties.

Aanbeveling 7: Uurtarief vrijwilligersvergoeding omhoog.

De maximale uurvergoeding van € 4,50 voor vrijwilligers is niet in de wet opgenomen. De jaar- en maandbedragen van € 1.500 en € 150 staan wel in de wet. Bij de invoering daarvan in 2006 was het budgettaire beslag daarvan € 4 miljoen. Een wijziging van het maximale uurbedrag binnen de wettelijke grenzen van € 1.500 en € 150 zal naar de mening van de indiener niet hoeven leiden tot financiële consequenties voor de rijksbe-

[27] Subsidie zonder moeite, model algemene subsidie verordening, VNG 2009
[28] Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 156, nr. 58

groting. Een hoger uurtarief van € 5,30 voor deze specifieke groep vrijwilligers zal namelijk voor de overgrote meerderheid van de overblijf vrijwilligers niet leiden tot overschrijding van de toegestane maximale maand- en jaarbedragen van respectievelijk € 150 en € 1.500. Hiermee blijft dit voorstel binnen het bedrag dat hiervoor begroot is.

6. Aanbevelingen

1. Onderzoek mogelijkheden om deelname aan maatschappelijke stages te stimuleren. Zo zou onderzocht kunnen worden of leerlingen die een stage doorlopen hebben een aantekening op hun diploma kunnen krijgen, zodat dit voor toekomstige sollicitaties meerwaarde kan hebben. Een andere optie is dat leerlingen vooruitlopend op hun studie alvast enkele studiepunten kunnen verzamelen, of voorrang kunnen krijgen bij studies die aan enige vorm van selectie aan de poort doen.
2. Voeg aan de regeling vrijwilligerswerk in de WW een lijst toe met categorieën organisaties dan wel evenementen die wel vrijwilligerswerk zijn, maar niet de status van ANBI of SBBI hebben.
3. Maak het aantrekkelijk voor bedrijven om een actieve bijdrage aan de samenleving te leveren door werkgevers en werknemers het voordeel in te laten zien van het doen van vrijwilligerswerk. Zorg er voor dat het thema op de agenda komt van VNO-NCW en MKB-Nederland. Deel best-practices om werkgevers bewust te maken van de mogelijkheden die er zijn om vrijwilligerswerk onderdeel te laten zijn van het beleid voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.
4. Zorg dat voor organisaties die kunnen aantonen dat het instandhouden en restaureren van monumenten deels door vrijwilligers wordt gedaan, een lager percentage eigen inkomsten kan worden gevraagd bij een aanvraag voor een BRIM-subsidie.
5. Verzamel best practices van verenigingen om de succes- en faalfactoren te verzamelen voor het versterken van de bestuurskracht van verenigingen.
6. Onderzoek de mogelijkheid om de VOG voor alle vrijwilligers die met minderjarigen werken gratis te maken, met zo weinig mogelijk knellende voorwaarden.
7. Verzoek de Belastingdienst om te heroverwegen bij welk uurtarief voor vrijwilligers geen sprake is van een marktconforme vergoeding. Het minimumloon is tussen 2007 en 2016 gestegen met 17,2%. Het ligt in de reden om ook de vergoeding met terugwerkende kracht te indexeren met 17,2, waardoor die uitkomt op € 5,30 euro.
8. Verzoek de Belastingdienst om eens in de vijf jaar de maximumbedragen te heroverwegen. De huidige knelpunten met het maximum uurbedrag zijn immers ontstaan doordat acht jaar lang geen indexatie heeft plaatsgevonden. Om toekomstige problemen te voorkomen, zal periodiek opnieuw geëvalueerd moeten worden of de maximumbedragen nog juist zijn. Jaarlijkse indexatie leidt tot te veel onzekerheid en administratief gedoe, maar vijfjaarlijks moet mogelijk zijn.
9. Onderzoek of voor vrijwilligers die zich inzetten voor activiteiten die een enkele keer (seizoensafhankelijk) plaatsvinden, een kwartaalmaximum ingesteld kan worden.
10. Verhoog de vrijwilligersvergoeding van € 95,– per maand en € 764,– per jaar voor bijstandsgerechtigde vrijwilligers naar het normaal gangbare niveau van € 150,– per maand en € 1.500,– per jaar.
11. Bekijk of de bestaande «kleine ondernemingsregeling» tot een «kleine rechtspersonenregeling» gewijzigd kan worden. In de fiscale agenda van april 2011 is deze wijziging al aangekondigd, maar hier is tot op de dag van vandaag niets mee gedaan. De indiener roept daarom op om deze wijziging zo spoedig mogelijk door te voeren.

12. Maak van het Ministerie van BZK het coördinerende ministerie voor beleid dat betrekking heeft op vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Coördinatie van beleid dat vrijwilligers raakt moet bij een ministerie neergelegd worden dat zich kan inzetten voor het bredere belang van vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties voor de maatschappij, ongeacht het thema. Mede door de decentralisaties van afgelopen jaren liggen vrijwel alle beleidsterreinen op dit vlak bij gemeenten. Het is daarom logisch om op rijksniveau de coördinerende rol bij het Ministerie van BZK te beleggen. De coördinerende rol moet in eerste plaats voor meer eenduidigheid in wet- en regelgeving zorgen.
13. Stel een toets bij wet- en regelgeving, expliciet gericht op vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in. Dit kan veel onnodige regeldruk voorkomen. Momenteel worden door de verplichting om bij een wetsvoorstel in de memorie van toelichting op te nemen wat de administratieve lasten van het voorstel zijn, zowel ambtenaren als Kamerleden gestimuleerd om hier kritisch naar te kijken. Een toets, specifiek gericht op de gevolgen voor vrijwilligers, kan hetzelfde effect hebben. Dit hoeft geen uitgebreide effectrapportage te zijn.
14. De Minister van BZK zou als coördinerend Minister in overleg met de VNG een convenant of bestuurlijk akkoord moeten afsluiten om gezamenlijk een nieuwe impuls aan lokaal vrijwilligersbeleid te geven. Daarnaast zouden bijvoorbeeld afspraken gemaakt kunnen worden om te stimuleren dat meer gemeenten gebruik maken van de Algemene Subsidie Verordening van de VNG.